

Lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle 12.5.2020

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO JULKISEN TALouden SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2021-2024

Selonteon aiheena on julkisen talouden näkymä seuraavan viiden vuoden ajalle. Käynnissä olevan korona-kriisin vuoksi tulevaisuuden näkymät ovat poikkeuksellisen epävarmat. Selonteko tukeutuu suurelta osin VM:n taloudelliseen ennusteeseen. Kommentoin seuraavassa ennusteen oletuksia ja arvioin talouspolitiikan prioriteetteja nykyisessä epävarmassa tilanteessa.

Ajankohtaisen kriisin hoitaminen

Kuluvan vuoden talouspolitiikan painopiste on korona-kriisin aikaansaamien taloudellisten haittojen vähentäminen. Eniten kärsiviä aloja tuetaan kohdistetuilla tukitoimilla ja niiden lisäksi on päätetty joistain yleisesti kevennyksistä kuten määräaikaisesta työeläkemaksujen alennuksesta. Selonteon mukaan hallitus aikoo linjata vielä vuoden 2020 aikana lisätoimenpiteistä, joilla koronakriisin aiheuttamia vaurioita Suomen taloudelle ja työllisyydelle voidaan vähentää. Hallitus valmistelee toukokuussa annettavaan valtion kolmanteen lisätalousarvioesitykseen talouden nopeaa elpymistä tukevia kohdennettuja, nopeavaikutteisia ja määräaikaisia toimenpiteitä, joita jatketaan taloustilanteen edellyttämällä tavalla. Tätä voi pitää hyvin perusteltuna ja tarpeellisenä. Toistaiseksi Suomen päättämät tukitoimet ovat olleet varsin maltillisia verrattuna joihinkin muihin maihin, mutta toisaalta ne ovat näyttäneet riittäviltä. Tukitoimista aiheutuva julkisten menojen kasvu on kansainvälisessä vertailussa maltillista.

Koska kyseessä on poikkeuksellinen kriisitilanne, eivät normaalit finanssipolitiikan rajoitteet ole voimassa. Euroopan komissio on 20.3.2020 julkaissut tiedonannon, jossa otettiin käyttöön vaka- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke. Sen perusteella jäsenvaltioiden voidaan sallia tilapäisesti poiketa julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta sellaisen epätavallisen tapahtuman vuoksi, johon kyseinen jäsenvaltio ei voi vaikuttaa ja jolla on merkittävää vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan, tai euroalueen tai koko unionin talouden vakavassa taantumassa edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkistalouden keskipitkän aikavälin kestävyyttä. Tällä hetkellä näyttää tosin siltä, että korona-kriisin taloudelliset seuraukset voivat vaarantaa pahimpiin ongelmiin joutuneiden maiden kuten Italian ja Espanjan julkisen talouden kestävyuden myös pidemmällä aikavälillä. EU ja euromaat joutuvat jossain vaiheessa ottamaan kantaa tähän.

Tällä hetkellä talouden ennusteisiin liittyy poikkeuksellisen suurta epävarmuutta. Ennusteet kriisin syvyydestä ja kuluvan vuoden tuotannon kehityksestä ovat hyvin epävarmoja ja luonnollisesti tuleviin vuosiin liittyvä epävarmuus on vielä tätä suurempaa. Keskeinen kysymys on, kuinka nopeasti kriisistä palaudutaan. Paluu normaaliin on mahdollinen, mutta riskinä on epidemian pitkittyminen espanjantaudin tapaan. Epävarmuus heijastuu luonnollisesti myös julkisen talouden näkymien arvioimiseen, kuten valtioneuvoston selonteossa todetaan.

VM:n talousennuste

VM arvioi kevätennusteessaan BKT:n supistuvan kuluvana vuonna 5,5%. Ennusteen mukaan ulkomaankaupan volyymi laskee nopeasti ja lisäksi yksityinen kulutus ja investoinnit supistuvat erityisen voimakkaasti tänä vuonna. Koronaviruksen vaikutuksen oletetaan hiipuvan nopeasti ja talouden toipuvan loppuvuonna 2020 nopeasti. Työllisten määrä supistuu kahdella prosentilla vuonna 2020 ja työllisyysaste laskee runsaaseen 71 prosenttiin. Työllisyyden laskun vetämänä työttömien määrä kasvaa selvästi ja tämän vuoden keskimääräinen työttömyysaste nousee 8 prosenttiin. Jos epidemian torjuntarajoitukset osoittautuvat lyhytaikaisiksi, työttömyyden nousu saattaa myös jäädä maltilliseksi.

Kuluvan vuoden osalta VM:n ennustetta voi pitää varovaisena tai jopa optimistisena. Suurista lomautuksista huolimatta työllisyysasteen lasku jää vuositasolla suhteellisen pieneksi ja kokonaistuotannon pudotus olisi pienempi kuin esim. EU-komission ennusteessa arvioidaan. Toisaalta VM:n ennuste voi toteutua, jos rajoitustoimet saadaan kesän aikana purettua ja kuluttajien käyttäytyminen alkaa palata ennalleen, vaikka onkin odotettavissa, että ulkomaanmatkailun elpyminen ei tapahdu kovin nopeasti.

VM:n ennusteen mukaan kuluvan vuoden jyrkkä taantuma ei kuitenkaan olisi ohimenevä häiriö, vaan osa tuotannon menetyksistä jäisi pysyviksi. Ennusteessa BKT:n arvioidaan kasvavan vain 1,3% vuosina 2021 ja 2022. Ennusteessa arvioidaan viennin palautuvan ennalleen ulkoisen kysynnän vetämänä ja yksityisen kulutuksen kasvun normalisoituvan. Sen sijaan yksityisten investointien uskotaan toipuvan heikosti. VM ennakoii, että metsäteollisuuden suurhankkeet ovat lykkääntymässä ja että asuinrakennusinvestoinnit jatkavat lähivuosina supistumistaan. Parempaa ei ole luvassa vuoden 2022 jälkeenkään, vaan VM odottaa talouskasvun hidastuvan alle yhteen prosenttiin vuosina 2023-2024. *VM:n pidemmän ajan kasvunäkymää voi pitää varsin pessimistisenä, koska sen mukaan kokonaistuotanto ei toipuisi koronakriisin seurauksista vielä vuoden 2024 loppuun mennessä, minkä seurauksena Suomen BKT olisi tuolloin edelleen samalla tasolla kuin vuonna 2008.*

Tilannekuva ja lähivuosien talouspolitiikka

Hallitus aikoo selonteon mukaan valmistella kestävyystiekartan, jossa määritellään eri toimenpiteiden potentiaali pienentää kestävyysvajetta. Syksyn 2020 budjettiriihessä linjataan talouspolitiikan kokonaisuudesta sekä määritetään toimenpiteitä, jotka vahvistavat julkisen talouden kestävyyttä ja työllisyyttä ottaen huomioon taloudellisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Valtiovarainministeriön arvion mukaan ilman työllisyyttä kohentavia toimia työllisyysaste on jäämässä alle 72 prosenttiin vielä vuonna 2023. Tämä arvio on luonnollisesti seuraus VM:n olettamasta erittäin hitaasta palautumisesta kuluvan vuoden kriisistä. *Tilannekuvaan ja ennusteisiin liittyvän suuren epävarmuuden vuoksi on mahdollista, että syksyn 2020 budjettiriihessä ei ole käytettävissä riittävää tietopohjaa, jotta kovin pitkälle menevistä toimista voitaisiin päättää. Epävarmuutta on todennäköisesti edelleen siitä, kuinka suuria ja minkä suuntaisia toimia tarvitaan. Jos syksyllä ja vielä ensi vuonna ongelmana on työttömyys ja talouden heikkous, ensi sijaisena toimenä pitäisi olla kasvun tukeminen.*

Selonteon mukaan toistaiseksi on epävarmaa, riittävätkö nyt suunnitellut toimet ja varatut resurssit tilanteen hoitoon. Näin ollen julkisyhteisöjen rahoitusasematavoitteita ei valtioneuvoston mielestä voida asettaa eikä niiden saavuttamista arvioida luotettavalta pohjalta. Tämän poikkeuksellisen tilanteen vuoksi vakiomuotoinen vakausohjelma, ml. julkisen talouden monivuotisten tavoitteiden asettaminen ja valtioneuvoston arvio keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisesta, on selonteon mukaan tarkoituksenmukaista tehdä vasta tilannekuvan tarkentuessa. Tämä myöhemmin tehtävä vakiomuotoinen vakausohjelma tulee vastaamaan myös EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta. *Tätä linjausta voi pitää erittäin perusteltuna ja on luultavaa, että edellytyksiä vakausohjelman laatimiselle on vasta vuonna 2021.*

Miten kriisi vaikuttaa julkisen talouden pidemmän ajan näkymiin?

Vaikka talouden häiriön oletetaan olevan lyhytaikainen, jää julkiseen talouteen tästä poikkeuksellisesta taantumasta VM:n ennusteen mukaan ”syvät jäljet”. Osin tämä johtuu siitä, että ennusteen oletusten mukaan lähivuosina näkyvissä oleva talouskasvu ei riitä vahvistamaan julkisen talouden rahoitusasemaa ennalleen ja julkinen talous pysyy selvästi alijäämäisenä. Heikon toipumisen vuoksi alijäämästä näyttäisi siten tuleva pysyvä rakenteellinen ongelma.

Viime vuosien talouskasvun myötä julkisen talouden tasapaino on kohentunut ja julkinen velka suhteessa BKT:hen on alentunut. Kuluvana vuonna korona-kriisi kuitenkin kasvattaa alijäämää ja supistaa BKT:ta, minkä vuoksi velkasuhde kääntyy jyrkkään kasvuun ja nousee VM:n ennusteen mukaan liki 10 prosenttiyksiköllä lähelle 70 prosenttia. *Vuoteen 2024 mennessä velkasuhde uhkaa VM:n ennusteen mukaan lähestyä jo 80 prosenttia. Tähän on syynä ennustettu erittäin heikko elpyminen kriisistä.*

On syytä huomata, että euroalueella useimmat maat ovat samanlaisessa tilanteessa. Korona-kriisin seurauksena useiden euromaiden velkasuhde nousee yli 100 prosenttiin. Tämä asetelma tulee väistämättä vaikuttamaan niin EKP:n harjoittamaan rahapolitiikkaan kuin myös komission talouspoliittiseen ohjaukseen.

Velkasuhteen nousu 70 prosenttiin korona-kriisin seurauksena ei ole suuri ongelma julkiselle taloudelle. *Erittäin matalan korkotason vuoksi velan kasvu ei kasvata julkisen talouden korkomenoja eikä siten vaikuta pitkän aikavälin kestävyysvajeeseen.* Tästä syystä velkasuhteen kertaluonteinen nousu ei myöskään ole peruste erityisille kiristystoimille, joilla pyritäisiin nopeaan velkasuhteen alentamiseen. Nollakorkojen vuoksi velan alentaminen ei tuota mitään säästöjä julkiselle taloudelle.

VM:n ennakoima merkittävä pysyvä alijäämäisyys olisi kuitenkin ongelma, joka toteutuessaan vaatisi korjaavia toimia. Julkisen talouden tasapainoa korjaavat toimet ovat joko menojen leikkauksia tai verojen korotuksia. Molemmat supistavat kotimaista kysyntää ja ovat omiaan hidastamaan talouskasvua ja heikentämään työllisyyttä. Tämän vuoksi kiristävien toimien käynnistämisessä on syytä olla varovainen. Hyvinvoinnin kannalta olisi parempaa tavoitella julkisen talouden tasapainottumista toimilla, jotka edistävät kasvua ja työllisyyttä.

Voiko talous toipua ennakoitua nopeammin?

Julkisen talouden kehitys lähivuosien aikana riippuu keskeisesti siitä, millaiseksi kansantalouden kehitys muodostuu. Selonteossa esitetty VM:n julkisen talouden heikkenevä kehitys perustuu ennusteen oletukseen, jonka mukaan talous ei toivu korona-kriisistä lähimmän neljän vuoden aikana.

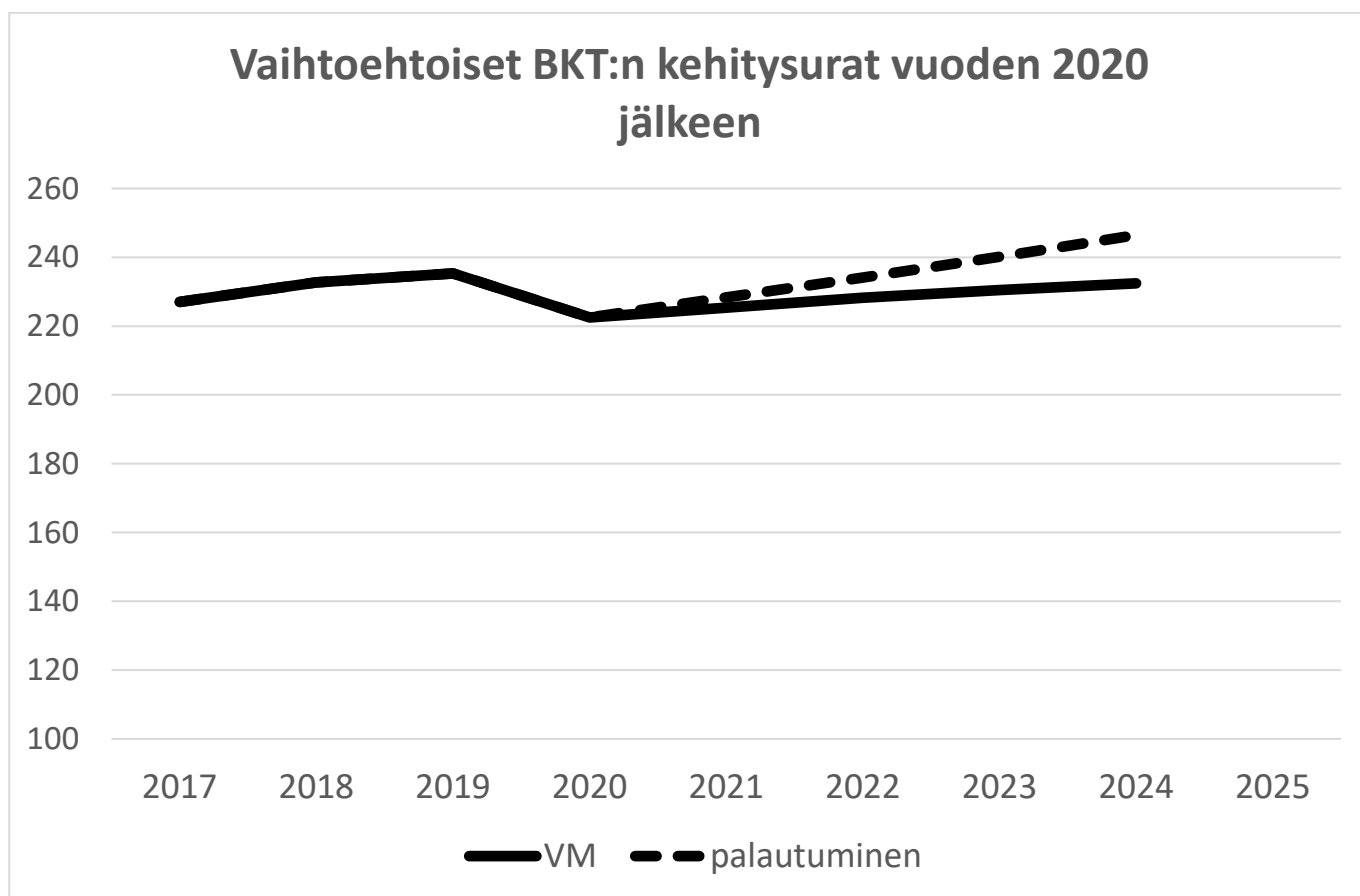
Aiemman kokemuksen perusteella on kuitenkin odotettavissa, että toipuminen voisi olla nopeampaa kuin VM ennustaa. Yksinkertainen perustelu tälle on se, että *korona-epidemian aiheuttamat muutamien kuukausien rajoitustoimet eivät heikennä pysyvästi Suomen talouden kasvupotentiaalia.* Yritykset, työvoima ja tuotantokapasiteetti selviävät muutamien kuukausien kriisin yli. Viimeisen 10 vuoden kokemukset tukevat tällaista näkemystä.

Finanssikriisi aiheutti Suomen talouteen hyvin syvän taantumun vuonna 2009. Sitä seurasi kuitenkin nopea elpyminen vuosina 2010-2011. Tämän jälkeen euroalue ajautui omaan eurokriisiinsä, mutta myös siitä aiheutuneesta vuosien 2012-2014 taantumasta Suomen talous elpyi nopeasti vuosina 2015-2019. Kriisit eivät aiheuttaneet rakenteellisen työttömyyden nousua. Suomen talouden kriisinkestävyys on hyvä.

Tämän perusteella voi pitää todennäköisenä, että myös korona-kriisin aiheuttamasta lyhyestä talouden pysähdyksestä palataan takaisin normaaliin kehitykseen vuoden 2021 aikana. Tällöin vuoden 2021 talouskasvu olisi nopeaa ja sen jälkeen palattaisiin pitkän ajan trendikasvulle. Tällaisella kehityksellä olisi tuntuva vaikutus julkiseen talouteen. Yritän kuvata tätä oheisilla kuvioilla, joihin on piirretty VM:n ennusteen mukainen kehitysura ja vertailukohdaksi kehitysura, jossa talous palautuu vanhalle (sinänsä hitaalle) kasvurallalleen vuoteen 2024 mennessä.

Kuviossa 1 on kuvattu VM:n ennusteen mukainen BKT:n kehitysura, ja verrattu sitä palautuvaan kehitykseen. VM:n ennakoima keskimääräinen kasvuvauhti koronakriisin jälkeisille vuosille 2021-2024 on noin yksi prosentti vuodessa, palautuvassa skenaariossa kasvu olisi taas noin kaksi prosenttia vuodessa. VM:n ennusteessa BKT palautuu vuoden 2019 tasolle vasta vuonna 2024. Palautuvassa skenaariossa tämä taso ohitettaisiin vuonna 2022.

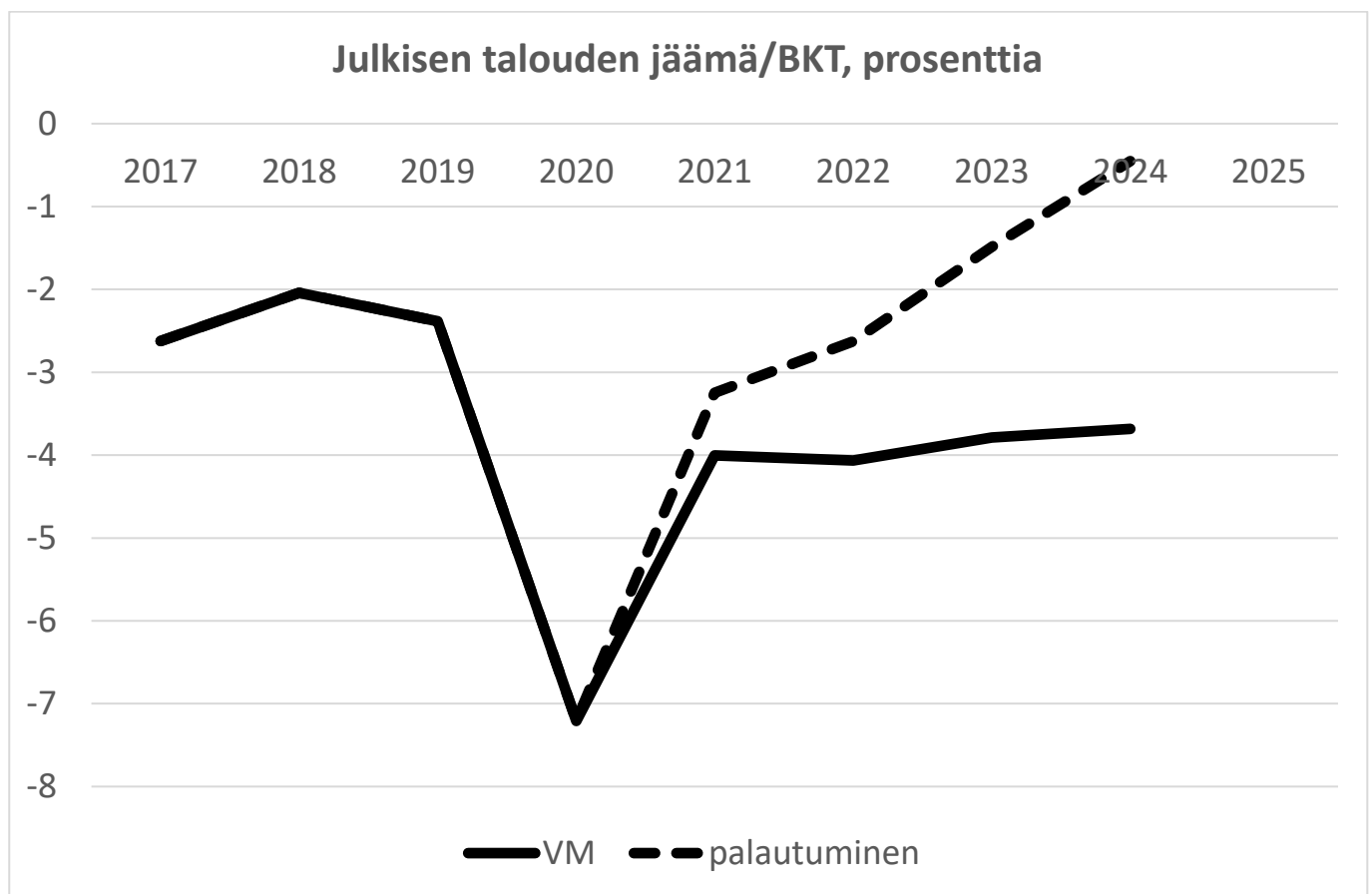
KUVIO 1: BKT:n kehitys



Yhden prosenttiyksikön ero neljän vuoden talouskasvussa vaikuttaa tuntuvasti julkiseen talouteen. Kuvioon 2 on piirretty VM:n ennusteen mukainen julkisen talouden alijäämäsuhteen kehitys. Siinä alijäämä supistuu vuonna 2021, mutta alkaa sen jälkeen heikentyä uudelleen heikon talouskasvun vuoksi.

Palautumisskenaario tuottaa toisenlaisen kehityskulun, jossa hieman nopeampi kasvu lisää julkisen sektorin tuloja ja alijäämä supistuu. Talouden palautuminen normaaliin korjaisi siten julkisen talouden tasapainon takaisin samalle tasolle kuin vuonna 2019 vuoteen 2024 mennessä. Tämä ei olisi mitenkään odottamatonta, vaan palautuva kehitys muistuttaisi samanlaista tasapainottumiskehitystä, joka koettiin talouden elpyessä vuosien 2016-2019 aikana.

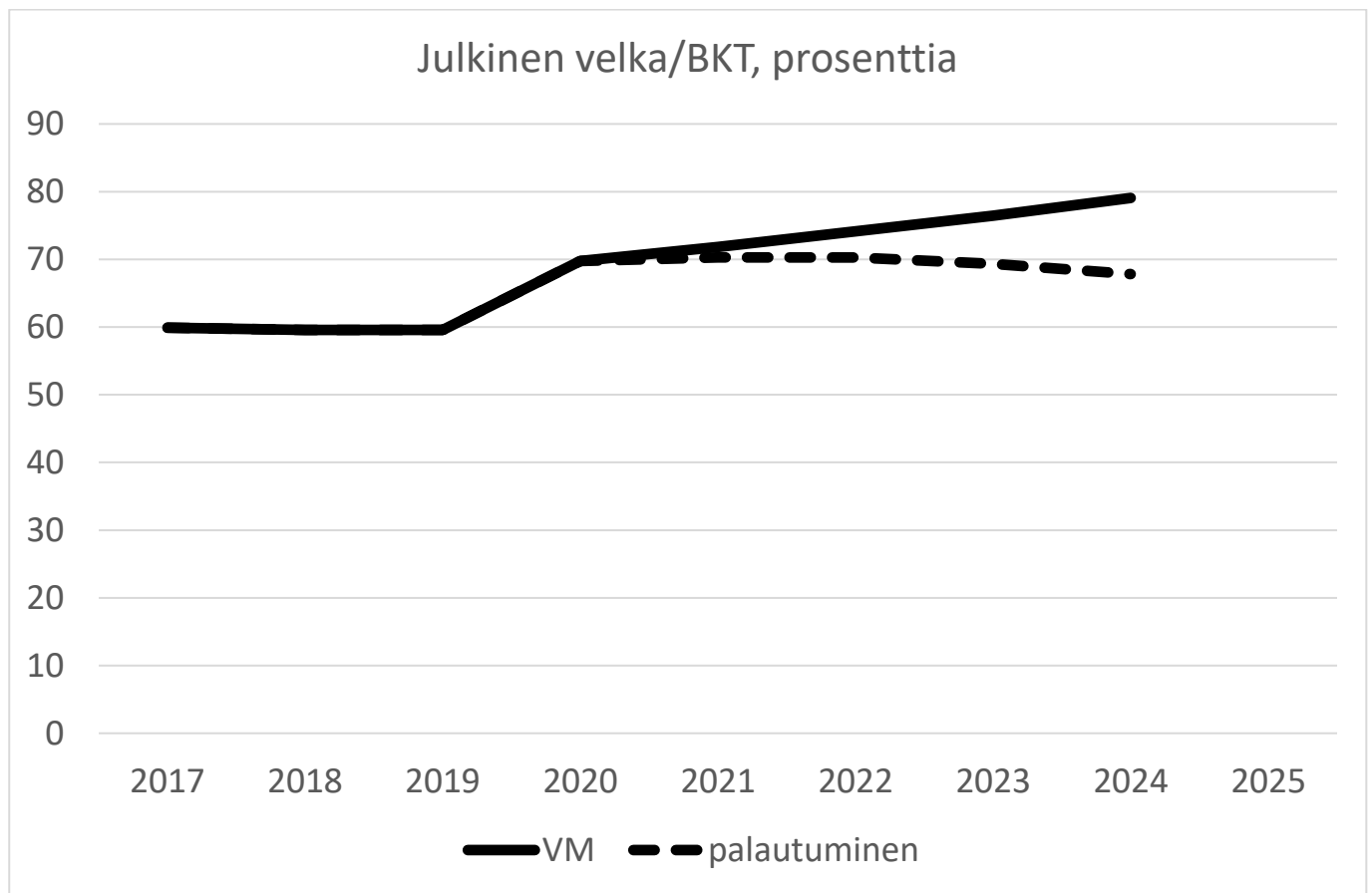
KUVIO 2: Julkisen talouden tasapaino



Julkisen talouden rahoitusjäämän kehitys määrittää julkisen bruttovelan kehityksen ja yhdessä BKT:n kanssa myös talouspolitiikan kriteerinä käytettävän velkasuhteen kehityksen. Kuvioon 3 on piirretty VM:n ennusteen mukaisen velkasuhdeuran lisäksi palautuvaan skenaarioon perustuva velkasuhteen ura. Kehityskulkujen välillä on huomattava ero.

VM:n ennusteessa velkasuhde nousee tarkasteluperiodilla 80 prosenttiin ja nousu vaikuttaa jatkuvalta. Jos taas talous normalisoituu hieman nopeamman kasvun ansiosta, alijäämäisyys pienenee ja velkasuhteen nousu taittuu 70 prosentin tasolla. Tällainen kehitys muistuttaisi 2010-luvulla koettua elpymistä, jossa velkasuhde kääntyi laskuun hieman yli 60 prosentin tasolta.

KUVIO 3. Velkasuhde



Talouspolitiikan valinnat

Valtioneuvoston selonteon ytimenä on VM:n ennuste lähivuosien talouskehityksestä. Se ennakoii hyvin heikkoa toipumista vuoden 2020 kriisistä ja talouden päätymistä aiempaa alemmalle kasvu-uralle, mistä puolestaan seuraa julkisen talouden rakenteellinen alijäämäisyys ja kohoava velkasuhde. Tässä lausunnossa on esitetty esimerkkilaskelmien tuloksia siitä, että jo hieman positiivisempi, tuotantopotentiaalin pysyvyyteen perustuva oletus lähivuosien kasvusta tuottaisi olennaisista paremman julkisen talouden kehitysuran. *Näkömä ei siten välttämättä ole niin synkkä kuin selonteon perusteella voisi päätellä – tai ainakin näkemys kasvupotentiaalin pysyvistä heikentymisestä vaatisi lisää perusteluja.*

VM:n ennusteen ennakoimaa hyvin heikkoa talouden kasvua perustellaan heikolla kokonaiskysynnällä ja erityisesti investointien pitkäaikaisella supistumisella. Tähän voisi olla syynä yritysten kasvanut epävarmuus tulevaisuudesta ja heikentyneet odotukset. Toisaalta korkotason ja korko-odotusten lasku on omalta osaltaan edelleen alentanut investointien rahoituskustannuksia ja osakekurssien romahdukselta on välttytty. Jos lähivuosia leimaa riittämätön kokonaiskysyntä, talouspolitiikan pitäisi olla kokonaiskysyntää tukevaa eli elvyttävää. *Jos uhkakuvana on investointilama, talouspolitiikan tehtävänä tulisi olla investointien elvyttäminen ja luottamuksen parantaminen.*

VM ennakoi rakennusinvestointien supistuvan usean vuoden ajaksi. Talouspolitiikka voisi tukea talouden elpymistä edistämällä asuntorakentamista. Näin toimittiin viimeksi hyvällä menestyksellä vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen. Investoinnit asuntokannan uusiutumiseen ja ilmastopolitiikan tavoitteita tukeviin liikenneinfrastruktuurihankkeisiin ovat edelleen ajankohtaisia ja lähivuosien negatiivisten korkojen politiikka luo hyvät edellytykset investointien rahoitukselle.

Tulevaisuus korona-kriisin varjossa on toki hyvin epävarma. Tämän vuoksi selonteko perustellusti esittää oikean tilannekuvan muodostamista ennen kuin merkittävistä talouspolitiikan linjauksista voidaan päättää. *Epäselvässä tilanteessa on syytä välttää hätiköityjä päätöksiä*, joilla voitaisiin lisätä yritysten ja kotitalouksien kokemaa epävarmuutta. Kriisitilanteessa politiikan tehtävänä on parantaa luottamusta.

Helsingissä 7.5.2020

Jaakko Kiander
Valtiot.tri
Kansantaloustieteen dosentti
Johtaja, Eläketurvakeskus